



**Crna Gora**  
**VLADA CRNE GORE**  
**KOMISIJA ZA ŽALBE**

**IZVJEŠTAJ O RADU KOMISIJE ZA ŽALBE ZA 2023. GODINU**

*Podgorica, mart 2024. godine*

## **2. NADLEŽNOST I ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE**

- 2.1. NADLEŽNOST I STRUKTURA KOMISIJE
- 2.2. ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE
- 2.3. KADROVSKA POPUNJENOST
- 2.4. PODNOSIOCI ŽALBI
- 2.5. PRAVNI OKVIR ZA POSTUPANJE KOMISIJE ZA ŽALBE

## **3. POSTUPANJE KOMISIJE**

- 3.1. PREGLED POSTUPANJA PO ŽALBAMA NA RJEŠENJA DRŽAVNIH ORGANA
- 3.2. PREGLED POSTUPANJA U PREDMETIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE
- 3.3. NAČIN RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI PO ŽALBAMA
- 3.4. DRUGI POSLOVI, AKTIVNOSTI I STRUČNO USAVRŠAVANJE KOMISIJE

## **4. UPRAVNO SUDSKA ZAŠTITA**

- 4.1. BROJ POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA
- 4.2. POSTUPANJE PO PRESUDAMA UPRAVNOG I VRHOVNOG SUDA

## **5. OCJENA STANJA I PROBLEMI U RADU**

## 1. UVOD

Komisija za žalbe, saglasno zakonskoj obavezi, propisanoj članom 144 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list CG", br. 2/18, 34/19, 8/21 i 37/22), Vladi Crne Gore jednom godišnje podnosi Izvještaj o radu.

Godišnji izvještaj o radu Komisije za žalbe predočiće Vladi rezultate rada i postupanje Komisije za žalbe u periodu od 1. januara do 31. decembra 2023. godine i na sistematičan način predstaviće presjek stanja po oblastima rada, ocjene, zaključke i statističke podatke u dijelu rješavanja po žalbi protiv rješenja kojim je odlučeno o pravima i obavezama državnog službenika odnosno namještenika, lokalnih službenika i namještenika i odluka o izboru državnih i lokalnih službenika i namještenika, kao i po žalbama na odluke prvostepenih organa za lakšu povredu službene dužnosti. U izvještaju ćemo prikazati i ostale aktivnosti iz domena našeg rada i ukazati na moguće dalje pravce razvoja sistema zaštite prava državnih službenika i namještenika, i lokalnih službenika i namještenika.

Vlada Crne Gore je dana 2.2.2022. godine imenovala članove Komisije za žalbe: Edinu Bulić, Marinu Petrić, Enisu Birno i Đorđa Radulovića, a dana 14.4.2022. godine imenovala je predsjednicu Komisije za žalbe Dejanu Zeković, sa kojim datumom su se stekli zakonski uslovi da Komisija za žalbe počne sa radom, u punom sastavu.

Rad Komisije za žalbe, bio je intezivan, posebno imajući u vidu da je zbog prestanka mandata prethodne Komisije za žalbe u oktobru 2021. godine te priliva predmeta do aprila 2022. godine, nova Komisija počela svoj rad sa velikim brojem zaostalih predmeta.

Shodno utvrđenim nadležnostima i ovlašćenjima, Komisija za žalbe je ključni subjekt institucionalne zaštite prava državnih službenika i namještenika, lokalnih službenika i namještenika, kao i kandidata koji konkurišu za rad u državnim organima i organima lokalne uprave, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, članom 143 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, propisano da je Komisija za žalbe u svom radu nezavisna i samostalna.

U uvodnom dijelu želimo vam predočiti da je donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2018. godine, a koji je u primjeni od 1. jula 2018. godine, uspostavljen novi koncept Komisije za žalbe, a da je od 1. jula iste godine nakon početka primjene Zakona o lokalnoj samoupravi, Komisija za žalbe dobila i šire nadležnosti za postupanje. Naime, u cilju jačanja statusa i samostalnosti Komisije za žalbe, tada je po prvi put u Crnoj Gori uvedena novina kojom se Komisija za žalbe uspostavlja kao profesionalan organ, čiji se predsjednik i članovi biraju na mandat od pet godina, a koji funkciju obavljaju profesionalno.

Dakle, navedenim zakonskim rješenjima iz 2018. godine ojačana je i proširena nadležnost Komisije za žalbe, koja je u praksi, prepoznata kao važan činilac sistema državne uprave sa glavnim ciljem ostarivanja zakonskog prava na pravni lijek, odnosno žalbu, a od koje se očekuje da izvršava svoje nadležnosti uz punu transparentnost, odgovornost i efikasnost u radu.

## **2. NADLEŽNOST I ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE**

### **2.1. NADLEŽNOST I STRUKTURA KOMISIJE**

Nadležnost Komisije za žalbe utvrđena je odredbom člana 137 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 2/18, 34/19, 8/21 i 37/22), kojom je propisano da Komisija odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima državnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru državnog službenika, odnosno namještenika.

Kao što smo u uvodu pomenuli, Komisiji za žalbe proširena je nadležnost u odnosu na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika, jer je do stupanja na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19 i 38/20) svaka jedinica lokalne samouprave imala opštinsku Komisiju za žalbe, a što se pokazalo kao necjelishodno i neekonomično.

Dakle, nadležnost Komisije za žalbe u odnosu na zaštitu prava lokalnih službenika i namještenika određena je članom 142 Zakona o lokalnoj samoupravi, a kojim je propisano da je Komisija za žalbe, nadležana da odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

Kada je u pitanju disciplinska odgovornost, Komisija za žalbe nadležna je da postupa po žalbama na odluke prvostepenih organa za lakšu povredu službene dužnosti, dok Disciplinska komisija, vodi postupak i izriče disciplinsku mjeru za težu povredu službene dužnosti. Takođe, Komisija za žalbe postupa i po žalbama na rješenja o privremenom ograničenju vršenja dužnosti (suspenziji).

Donošenjem novog Zakona o unutrašnjim poslovima („Službeni list CG“, br. 70/21 i 123/21) proširena je nadležnost Komisije za žalbe, pa shodno članu 175 stav 5, Komisija odlučuje i protiv rješenja o izrečenoj disciplinskoj mjeri za težu povredu službene dužnosti policijskih službenika.

Komisija za žalbe ima predsjednika i četiri člana. Za predsjednika Komisije za žalbe imenuje se lice koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet, položen pravosudni ispit i najmanje deset godina radnog iskustva u oblasti prava, a za člana Komisije za žalbe imenuje se lice koje ima VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja, pravni fakultet i najmanje sedam godina radnog iskustva u oblasti prava.

### **2.2. ORGANIZACIJA RADA KOMISIJE ZA ŽALBE**

Komisija za žalbe je u svom radu nezavisna i samostalna, shodno članu 143 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Radom Komisije rukovodi predsjednik. Komisija radi i odlučuje u sjednicama. Sjednice Komisije održavaju se po pravilu jednom sedmično, a kada to obim posla zahtjeva i više puta. Komisija, kao kolegijalan organ donosi odluke većinom glasova od ukupnog broja članova Komisije. Rok za donošenje odluke o žalbi je najkasnije 30 dana od dana prijema žalbe, a izuzetno, o žalbi na rješenje o privremenom ograničenju vršenja dužnosti Komisija odlučuje u roku od 15 dana.

Finansijska sredstva za rad Komisije obezbjeđuju se u okviru budžeta Uprave za ljudske resurse.

S tim u vezi valja napomenuti da nije predviđena posebna pozicija koja utvrđuje iznos sredstava određenih za Komisiju, pa stoga nije moguće precizirati koliki je bio iznos planiranih i utrošenih sredstava, za rad Komisije.

Takođe, zbog nepreciziranja posebne stavke za finansijska sredstva za rad, Komisija za žalbe se u prethodnoj godini suočila sa brojnim problemima, koji su opterećivali rad Komisije.

### **2.3. KADROVSKA POPUNJENOST**

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima određeno je da stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije za žalbe vrši Uprava za ljudske resurse, pa su radna mjesta za stručnu službu i administrativne poslove predviđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za ljudske resurse, broj 01-040/23-3565/8 od 20.11.2023. godine.

Navedenim pravilnikom sistematizovana su sledeća radna mjesta kojim se pruža stručna i administrativna podrška Komisiji za žalbe: načelnik/ca, samostalni/a savjetnik/ca I – 3 izvršioca, i samostalni/a referent/kinja - 2 izvršioca.

### **2.4. PODNOSIOCI ŽALBI**

Podnosioci žalbi su svi državni službenici i namještenici, zaposleni u državnim organima, kao i lokalni službenici i namještenici zaposleni u jedinicama lokalne samouprave.

Pored navedenih, pravo na žalbu imaju i lica koja nemaju status državnog ili lokalnog službenika i namještenika, kada Komisija odlučuje o žalbama kandidata na odluke o izboru, po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

### **2.5. PRAVNI OKVIR ZA POSTUPANJE KOMISIJE ZA ŽALBE**

U postupku odlučivanja po žalbi Komisija, kao drugostepeni organ, po službenoj dužnosti postupa po Zakonu o upravnom postupku, zatim Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o lokalnoj samoupravi kojima se uređuju prava i obaveze zaposlenih u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave.

Pored navedenih, Komisija svakodnevno primjenjuje veliki broj propisa iz različitih oblasti, a između ostalih: Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Zakon o radu, Zakon o agenciji za nacionalnu bezbjednost, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o Vojski Crne Gore, Zakon o državnoj upravi, Zakon o carinskoj službi, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom tužilaštvu, Zakon o pripravniciima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu, Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija itd.

Takođe, pored zakonskih propisa, Komisija primjenjuje i podzakonske propise, kao što su: Uredba o organizaciji i načinu rada Državne uprave, Uredba o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru, Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu, Kodeks policijske etike, Opšti kolektivni ugovor, Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa, opštinski propisi – Statuti i odluke itd.

Sagledavajući samo dio navedenih najvažnijih zakonskih i podzakonskih propisa, vidljiva je široka lepeza pravnih akata koje Komisija svakodnevno primjenjuje u svom radu, stoga je veoma važno konstantno pratiti navedene propise, naročito podzakonske akte koji su podložni čestim izmjenama i dopunama.

### 3. POSTUPANJE KOMISIJE

U izvještajnom periodu Komisija je imala u radu 1.188 predmeta, od čega je 1.123 predmeta zaprimila u 2023. godini, a 65 predmeta je prenijeto u rad iz 2022. godine.

Od 1.123 zaprimljene žalbe, 824 su žalbe izjavljene na rješenja državnih organa, što predstavlja 73,37% od ukupnog broja, a 299 su žalbe izjavljene na rješenja organa lokalne samouprave, što predstavlja 26,63% od ukupnog broja predmeta.

#### 3.1. PREGLED POSTUPANJA PO ŽALBAMA NA RJEŠENJA DRŽAVNIH ORGANA

U izvještajnoj godini, izjavljene su 824 žalbe, protiv odluka donesenih od strane 59 organa državne uprave.

**Tabela 1. Struktura predmeta po organima i vrsti upravne stvari**

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje administracije	Disciplinska postupak	Naknada	Ocjena	izbor kandidata	Isplata pomoći	Ostalo	Jubilarna nagrada	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje i prava i obaveze i	Raspored	Godišnji odmor	Suspenzija	Zarada	Troškovi postupka
AGENCIJA ZA KONTROLU VISOKOG OBRAZOVANJA	1										1				
AGENCIJA ZA SPRIJEČAVANJE KORUPCIJE	1						2				12	1	10	12	
AGENCIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE							1		1				2	1	
AGENCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE									1						
DRŽAVNI ARHIV				2	1										
FOND PIO					1			1			3		1		
FOND RADA					1										
FOND ZA ZDRAVSTVENO OSIGURANJE				3	1										
GENERALNI SEKRETARIJAT VLADE	1								1					1	

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje administracije	Disciplinska postupak	Naknada	Ocjena	izbor kandidata	Isplata pomoći	Ostalo	Jubilarna nagrada	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje i prava i obaveze i	Raspored	Godišnji odmor	Suspenzija	Zarada	Troškovi postupka
JU OŠ „Nikola Đurković“					1										
KOMISIJA ZA KADROVSKA I ADMINISTRATIVNA PITANJA			3			1									
MINISTARSTVO ODBRANE	5		4	1	8	1	4		26		11	1		20	2
MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA						1					1				
MINISTARSTVO EKONOMSKOG RAZVOJA					2										
MINISTARSTVO EVROPSKIH POSLOVA											1				
MINISTARSTVO FINANSIJA	1				4										
MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA	1				10				4						
MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA					1										
MINISTARSTVO NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA							1								
MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA				1	1				1		4			1	
MINISTARSTVO PRAVDE					1										
MINISTARSTVO PROSTORNOG PLANIRANJA, URBANIZMA I							1								

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje administracije	Disciplinska postupak	Naknada	Ocjena	izbor kandidata	Isplata pomoći	Ostalo	Jubilarna nagrada	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje i prava i obaveze i	Raspored	Godišnji odmor	Suspenzija	Zarada	Troškovi postupka
DRŽAVNE IMOVINE															
MINISTARSTVO PROSVJETE	2				8						2				
MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA			1								1				
MINISTARSTVO SPORTA	1				1										
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA / UPRAVA POLICIJE	49	12	12	7	90		12		17		23	2	8	29	3
MINISTARSTVO ZDRAVLJA					2						4			4	1
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE											2			5	
MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA	2		1		3				1		6			6	
OSNOVNI SUD BIJELO POLJE			1	3					1						1
OSNOVNI SUD CETINJE												1			
OSNOVNI SUD DANILOVGRAD														2	
OSNOVNI SUD KOTOR			1				2							3	
OSNOVNI SUD HERCEG NOVI											2				
OSNOVNI SUD NIKŠIĆ					1							1			
OSNOVNI SUD BERANE	2					2	4			1					
OSNOVNI SUD ROŽAJE							1								
OSNOVNI SUD ŽABLJAK					1										



DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje administracije	Disciplinska postupak	Naknada	Ocjena	izbor kandidata	Isplata pomoći	Ostalo	Jubilarna nagrada	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje i prava i obaveze i	Raspored	Godišnji odmor	Suspenzija	Zarada	Troškovi postupka
OSNOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO					1										
SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO					3							1			
SUD ZA PREKRŠAJE PODGORICA													1	1	
SUD ZA PREKRŠAJE BIJELO POLJE	1			3	2	1	4							3	
UPRAVA ZA IZVRŠENJE KRIVIČNIH SANKCIJA	3				3						1			2	
UPRAVA ZA KATASTAR I DRŽAVNU IMOVINU	2			1		1		1		2	3			7	
VIŠE DRŽAVNO TUŽILAŠTVO							1								
VRHOVNI SUD												1			
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA					1								1		
ZAVOD ZA HIDROMETEOROLOGIJU I SEIZMOLOGIJU					1										
ZAVOD ZA ŠKOLSTVO					2										
ZAVOD ZA ZAPOSŁJAVANJE					6				1		4				
UPRAVA PRIHODA I CARINA	4		4	11	2			2	1		63		2	43	1
UPRAVA ZA BEZBJEDNOST HRANE														19	

DRŽAVNI ORGAN	Ćutanje administracije	Disciplinska postupak	Naknada	Ocjena	izbor kandidata	Isplata pomoći	Ostalo	Jubilarna nagrada	Prestanak radnog odnosa	Raspologanje i prava i obaveze i	Raspored	Godišnji odmor	Suspenzija	Zarada	Troškovi postupka
UPRAVA POMORSKE SIGURNOSTI	1														
UPRAVA ZA GAZDOVANJE ŠUMAMA	3			1	11		1	1	1						1
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE	1			1	12		2			1	2		2		1
UPRAVA ZA LJUDSKE RESURSE					9										
SEKRETARIJAT ZA ZAKONODAVSTVO					1										
SLUŽBA PREDSEDNIKA														2	
PRIVREDNI SUD					1					1					
ANB		2							3		9			2	
<b>UKUPNO</b>	<b>81</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>193</b>	<b>7</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>59</b>	<b>5</b>	<b>155</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>163</b>	<b>10</b>
<b>ukupno: 824</b>															
	<b>9,83 %</b>	<b>1,70 %</b>	<b>3,27 %</b>	<b>4,1 2%</b>	<b>23,4 2%</b>	<b>0,85 %</b>	<b>4,3 7%</b>	<b>0,61 %</b>	<b>7,17 %</b>	<b>0,61 %</b>	<b>18,8 1%</b>	<b>0,97 %</b>	<b>3,28 %</b>	<b>19,7 8%</b>	<b>1,21 %</b>

Kao što se može vidjeti u datoj Tabeli broj 1, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na akte - odluke kojim je vršen izbor kandidata 193 (23,42%), na rješenja o utvrđivanju zarade 163 (19,78%) i na rješenja o raspoređivanju 155 (18,81%).

Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Ministarstva unutrašnjih poslova / Uprave policije (264), Uprave prihoda i carina (133) , Ministarstva odbrane (83).

### 3.2. PREGLED POSTUPANJA U PREDMETIMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi, Komisiji je proširena nadležnost za postupanje po žalbama na rješenja kojima je odlučeno o pravima i obavezama lokalnog službenika, odnosno namještenika i o žalbi na odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, odnosno konkursu.

U izvještajnoj godini, izjavljeno je 299 žalbi protiv odluka donesenih od strane jedinica lokalne samouprave ili 26,63% od ukupnog broja predmeta.

Postupanje Komisije u predmetima po žalbama na odluke jedinica lokalne samouprave, predstavljeno je u tabeli 2.

**Tabela 2. Struktura predmeta po jedinicama lokalne samouprave i po vrsti upravne stvari**

OPŠTINA	Čutanje administracije	Naknade	Ocjena	Izbor kandidata	Jubilarna nagrada	Ostalo	Isplata pomoći	Suspenzija	Raspolaganje i prava	Raspored	Prestanak radnog odnosa	Zarada	Troškovi postupka
GLAVNI GRAD	48	1		3		26	2	2	1	4	4	25	1
OPŠTINA ANDRIJEVICA				1									
OPŠTINA BAR				3		1				2	1		
OPŠTINA BERANE										1	5		
OPŠTINA BIJELO POLJE				2								10	
OPŠTINA BUDVA		2						1	1		1	2	
OPŠTINA DANILOVGRAD				1									
OPŠTINA GUSINJE	3			1							2		
OPŠTINA HERCEG NOVI				8	1							7	
OPŠTINA KOLAŠIN				2		3							
OPŠTINA MOJKOVAC		1		1					1				
OPŠTINA NIKŠIĆ			1	4		2				1		1	
OPŠTINA KOTOR			2						1	1		1	
OPŠTINA PLJEVLJA	3			1	9	4				1		4	
OPŠTINA PLAV	3									2		2	
OPŠTINA ROŽAJE				2					1		6		
OPŠTINA TIVAT			1				1		3		4		
OPŠTINA ZETA										1		3	

OPŠTINA	Ćutanje administracije	Naknade	Ocjena	Izbor kandidata	Jubilarna nagrada	Ostalo	Isplata pomoći	Suspenzija	Raspologanje i prava	Raspored	Prestanak radnog odnosa	Zarada	Troškovi postupka
OPŠTINA ULCINJ	1			35								2	
OPŠTINA ŽABLIJAK				1		3							
PRIJESTONICA CETINJE			1	3		1				1		2	
OPŠTINA PLUŽINE				3									
UKUPNO:	58	4	5	71	10	40	3	3	8	14	23	59	1
	19,4 0%	1,3 4%	1,6 7%	23,74 %	3,34 %	13,3 8%	1,0 1%	1,0 1%	2,68 %	4,6 8%	7,69 %	19,7 3%	0,33 %

Kao što se može vidjeti u datoj Tabeli br.2, podnosioci žalbi su se najvećim dijelom žalili na akte kojim je vršen izbor kandidata 71 (23,74%), na rješenja o utvrđivanju zarade 59 (19,73% ), na ćutanje administracije 58 (19,40%).

Najveći broj žalbi izjavljen je protiv odluka Glavnog grada Podgorice (117) i Opštine Ulcinj (38).

### 3.3. NAČIN RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI PO ŽALBAMA

U izvještajnom periodu Komisija je donijela odluku u 999 predmeta, računajući u taj broj i nezavršene predmete koji su iz 2022. godine prenijeti u rad u 2023. godini, dok je 189 predmeta iz 2023. godine, prenijeto u rad u 2024. godinu, iz razloga što su žalbe pristigle na kraju izvještajne godine (u decembru su pristigle 162 žalbe) nakon čega su iste, u skladu sa odredbom člana 125 Zakona o upravnom postupku, poslate na postupanje prvostepenim organima (član 125 ZUP- odlučivanje po žalbi i kompletiranje spisa).

Dakle, od 999 završenih predmeta u izvještajnoj godini, Komisija je u 392 predmeta odbila žalbu, u 481 predmetu poništila je rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, u 6 predmeta je meritorno donijela odluku, u 10 predmeta je obustavila postupak po žalbi, u 77 predmeta je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da donese odluku (ćutanje uprave), u 26 predmeta, zbog nenadležnosti Komisije za žalbe, spisi su proslijeđeni nadležnom organu na postupanje i u 7 predmeta prvostepeni organ je, u toku trajanja postupka, donio odluku po žalbi.

### 3.4. DRUGI POSLOVI, AKTIVNOSTI I STRUČNO USAVRŠAVANJE KOMISIJE

U toku izvještajne godine Komisija je kontinuirano ostvarivala saradnju sa prvostepenim organima u cilju prevazilaženja svih spornih pitanja koja su se odnosila na njihovo postupanje i na postupak po žalbi. Komisiji su se u većoj mjeri za konsultacije obraćali organi lokalne uprave, u odnosu na organe državne uprave. U tom cilju održavani su sastanci sa predstavnicima opština, pojedinim ministarstvima i drugim organima gdje je ukazano na neka sporna procesna pitanja i predložen način njihovog prevazilaženja.

Komisija je pripremala određene izvještaje za potrebe državnih organa, na zahtjev stranaka vršila je njihov prijem i svakodnevno davala informacije u vezi podnošenja žalbi, rokova za postupanje itd.

Takođe napominjemo da je na internet prezentaciji Komisije za žalbe, na portalu Vlade Crne Gore postavljena, između ostalog i žalbena procedura, radi omogućavanja strankama da što lakše i efikasnije ostvare svoja prava i zaštite interese u postupcima pred Komisijom za žalbe.

Komisija u svakodnevnom radu kontinuirano prati praksu i stavove Upravnog i Vrhovnog suda, kao i Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na upravne postupke i druge međunarodne standarde i praksu koja se odnosi na sprovođenje i odlučivanje u upravnim stvarima.

Komisija smatra da bi u cilju jačanja njenih kapaciteta i unaprijeđenja rada, trebalo organizovati posebne obuke iz oblasti upravnog postupka i službeničko - namješteničkog sistema, zatim odgovarajuću razmjenu iskustava sa predstavnicima Upravnog i Vrhovnog suda, kao i sa žalbenim komisijama, odnosno organima i tijelima koji obavljaju iste poslove u zemaljama regiona i članicama EU kako bi se pratili standardi i praksa u oblasti upravnog postupanja u sistemu službeničkih odnosa u okviru državnih organa i organa lokalne samouprave.

#### **4. UPRAVNO SUDSKA ZAŠTITA**

Sudska zaštita, kada su u pitanju prava iz rada i po osnovu rada državnih i lokalnih službenika i namještenika, uređena je Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, na način da se protiv odluke Komisije za žalbe, u roku od 20 dana od dana prijema odluke, može pokrenuti upravni spor.

##### **4.1. BROJ POKRENUTIH UPRAVNIH SPOROVA**

U izvještajnoj godini protiv rješenja Komisije za žalbe, podnijete su 362 tužbe Upravnom sudu Crne Gore i 78 tužbi zbog ćutanja uprave.

Napominjemo, da su u najvećem broju tužbe zbog ćutanja podnijete iz razloga što prvostepeni organi zadržavaju žalbe i ne dostavljaju iste sa spisima predmeta Komisiji na odlučivanje, tako da se Komisija za žalbe upoznaje sa podnijetom žalbom tek kada od strane Upravnog suda bude dostavljena tužba zbog ćutanja Komisije i neodlučivanja po toj žalbi.

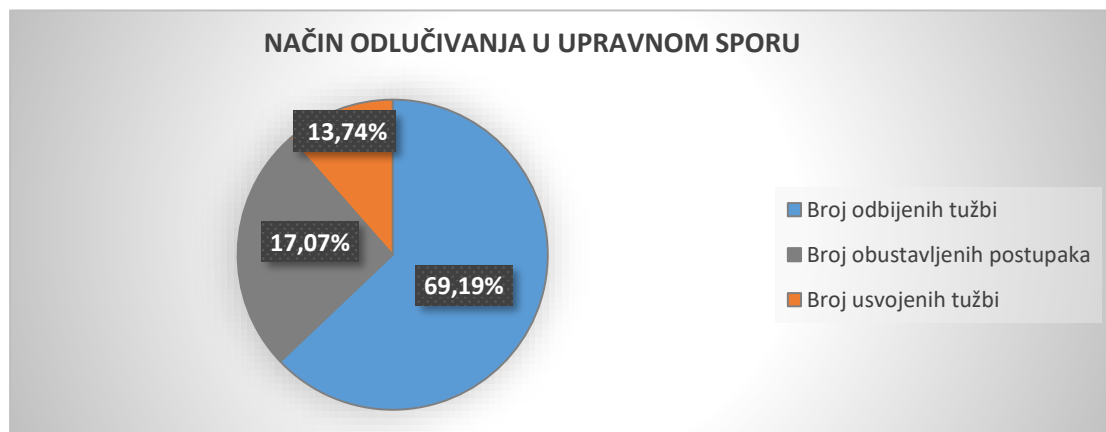
Takođe, prvostepeni organi ne postupaju ni u skladu sa zakonskom obavezom propisanom članom 131 Zakona o upravnom postupku i ne dostavljaju rješenja Komisije za žalbe bez odlaganja strankama.

Iz navedenih razloga, Komisija za žalbe se više puta, pisanim putem, obraćala prvostepenim organima i ukazivala na zakonsku obavezu postupanja. U tom pravcu pokretane su i inicijative prema Upravnoj inspekciji.

Veliki problem nastaje i zbog prolongiranja rokova radi kompletiranja spisa. Naime, prvostepeni organi ne dostavljaju cjelokupne spise predmeta potrebne za odlučivanje, pa se pisani zahtjevi – urgencije, za dostavljanje spisa obnavljaju i po nekoliko puta, što dovodi do prolongiranja rokova, a sve u cilju da se ne bi donosile odluke bez spisa predmeta, koje bi u konačnom vodile odugovlačenju postupka, te bile na štetu stranke.

## 4.2. POSTUPANJE PO PRESUDAMA UPRAVNOG I VRHOVNOG SUDA

U izvještajnom periodu Upravni sud je odlučio u 211 predmeta, na način što je u 146 predmeta ili 69,19% tužbu odbio kao neosnovanu, u 36 predmeta ili 17,07% postupak obustavio i u 29 predmeta ili 13,74% usvojio tužbu i poništio rješenja.



Poređenja radi, procenat poništenih predmeta Komisije za žalbe, od strane Upravnog suda Crne Gore, po godinama je sledeći:

- za Izvještajnu 2021. godinu - 23,4%;
- za Izvještajnu 2022. godinu - 21,7%;
- za Izvještajnu 2023. godinu - 13,74%.

U izvještajnom periodu, Vrhovnom sudu Crne Gore podnijeta su 43 zahtjeva za ispitivanje sudske odluke. Vrhovni sud je u 2023. godini donio odluku po 31 zahtjevu, od čega je 1 zahtjev usvojen, u jednoj odluci je utvrdio odustanak podnosioca zahtjeva, a 29 zahtjeva je odbio kao neosnovane.

## 5. OCJENA STANJA I PROBLEMI U RADU

Rad Komisije umnogome opterećuje i zakonom propisan rok od 30 dana za odlučivanje, imajući u vidu složenost pitanja o kojima je trebalo odlučivati i povećan broj zaprimljenih žalbi u izvještajnoj godini. Naime, ažurnost Komisije, uslovljena je efikasnošću rada prvostepenih organa, a prije svega blagovremenim dostavljanjem žalbe, odnosno izjašnjenja na žalbu, kao i dostavljanje kompletnih spisa predmeta od strane prvostepenih organa, a što je od uticaja na pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje pravilne odluke. Pored navedenog, važno je istaći da u zakonski rok od 30 dana za postupanje po žalbi Komisije, a koji rok počinje teći od dana izjavlivanja žalbe, ulazi i obaveza prvostepenih organa, shodno Zakonu o upravnom postupku, da utvrde blagovremenost ili dopuštenost žalbe i eventualno odluče o istoj. Naime, u praksi se dešava da prvostepeni organi ne ispituju blagovremenost i dozvoljenost žalbe, što je njihova obaveza shodno Zakonu o upravnom postupku, već dostave žalbu i spise bez pravilno ispitane pretpostavke za rješavanje žalbe, što svakako otežava rad Komisije za žalbe kao drugostepenog organa.

Takođe, prvostepeni organi često ne dostavljaju spise ili dostave nekompletne spise predmeta, pa Komisija mora tražiti dopunu spisa kako bi mogla odlučivati i cijeniti zakonitost prvostepenih rješenja, a što utiče na rokove u kojima se odluke donose. Imajući u vidu složenost pitanja o kojima treba

odlučivati, veoma je važno da prvostepeni organi vode računa o blagovremenom i kompletnom dostavljanju spisa predmeta, kao i o obavezi da drugostepena rješenja, dostavljaju strankama bez odlaganja.

U praksi se dešavaju situacije da Komisija za žalbe u zakonom propisanom roku donese odluku po žalbi, dostavi je prvostepenom organu, međutim prvostepeni organ ne postupa u skladu sa zakonskom obavezom, iz člana 131 Zakona o upravnom postupku, odnosno ne dostavlja stranci bez odlaganja odluku, čime stvara mogućnost pokretanja upravnog spora, zbog ćutanja uprave, jer donijeto a ne dostavljeno rješenje smatra se kao da nije ni donijeto.

U vezi sa navedenim, Komisija je prvostepenim organima, više puta, tokom 2023. godine, kako pisanim, tako i usmenim putem, ukazivala da njihovim neefikasnim, neblagovremenim i neažurnim postupanjem onemogućavaju Komisiju za žalbe da ispita činjenično stanje i zakonitost ožalbenog rješenja, te odluči u zakonom propisanom roku, zbog čega se stvaraju troškovi ćutanja uprave, koji u krajnjem padaju na teret budžeta Crne Gore, odnosno građana.

Smatramo potrebnim ponovo naglasiti da je najveći broj tužbi zbog ćutanja uprave, podnijeto upravo iz razloga što prvostepeni organi zadržavaju žalbu i ne dostavljaju istu sa spisima predmeta Komisiji na odlučivanje, tako da se Komisija za žalbe upoznaje sa podnijetom žalbom tek kada od strane Upravnog suda bude dostavljena tužba zbog ćutanja Komisije i neodlučivanja po nedostavljenoj žalbi.

Imajući u vidu procenat usvojenih žalbi i razloge njihovog usvajanja, te propuste prvostepenih organa, koji su najčešće procesne prirode, kao i na osnovu analize broja izjavljenih žalbi i razloga zbog kojih su izjavljene, Komisija za žalbe cijeni neophodnim i dalje kadrovsko jačanje, putem obuka i drugih vidova stručnog osposobljavanja službenika prvostepenih organa koji pripremaju prvostepena rješenja, a u cilju poboljšanja kvaliteta prvostepenih rješenja i jačanja ukupnih kapaciteta državnih organa u ovoj oblasti. Ovo naročito ističemo sa aspekta troškova postupka.

Dalje, Komisija ukazuje na probleme sa kojima se susretala, a tiču se tehničke podrške i uslova za rad (nedostatak osnovnog kancelarijskog materijala, kompjuterske opreme, neadekvatnog radnog prostora, i dr.). Tim povodom Komisija se obraćala Upravi za ljudske resurse, Upravi za katastar i državnu imovinu i Generalnom sekretarijatu Vlade, te i pored navedenih problema sa kojima se susretala Komisija je ostvarila zavidne rezultate u radu.

Naglašavamo da Komisiji za žalbe nisu bila na raspolaganju finansijska sredstva za bilo kakav vid stručnog usavršavanja, edukacije, niti bilo kakav drugi oblik saradnje i razmjene iskustava sa drugim organima, odnosno organizacijama koje se bave problematikom službeničkih odnosa.

Kao što smo prethodno napomenuli, finansijska sredstva za rad Komisije obezbjeđuju se u okviru budžeta Uprave za ljudske resurse, ali u istom budžetu nije predviđena posebna pozicija koja utvrđuje iznos sredstava određenih za Komisiju.

Rad Komisije u izvještajnom periodu bio je usmjeren na zaštitu prava državnih i lokalnih službenika i namještenika obezbjeđenjem pravilne, potpune i svrsishodne primjene propisa kojima su uređena prava, obaveze, odgovornosti i druga pitanja koja se odnose na status državnih i lokalnih službenika, odnosno namještenika i poštovanje pravila postupka u njihovoj primjeni. To je posebno važno sa stanovišta uspostavljanja dobre prakse u implementaciji službeničko-namješteničkog sistema kao i sa stanovišta poštovanja zakonom utvrđenih procedura.

Komisija za žalbe će i ubuduće nastojati da u saradnji sa državnim organima i jedinicama lokalne samouprave, daje svoj doprinos prevazilaženju nejasnoća i spornih pitanja kada je u pitanju postupak odlučivanja o pravima državnih i lokalnih službenika i namještenika iz rada i po osnovu rada, u skladu sa svojom zakonom propisanom nadležnošću i ovlašćenjima.

U tom pravcu je i rad na ažuriranju novog sajta Komisije za žalbe, na kojem će se posebna pažnja posvetiti objavljivanju odluka Komisije za žalbe, kako bi se na taj način obezbjedila puna transparentnost i značajno ujednačila praksa, a sve u cilju zakonitosti rada i postupanja prvostepenih organa.

Iz svega navedenog, može se zaključiti da se Komisija za žalbe, od početka rada, uspješno nosila sa svim izazovima u radu tokom 2023. godine, posebno imajući u vidu činjenicu, da se tokom 2022. godine, desio sajber napad prilikom koga je kompletan server izbrisan, a samim tim i kompletna arhiva i evidencija koja je godinama stvarana, te da je pored svih otežavajućih drugih okolnosti, sa kojima se susretala, ista, u razumnom roku i sa visokim kvalitetom rješila 999 predmeta, a što potvrđuje i procenat potvrđenih rješenja Komisije za žalbe od strane Upravnog suda (86,26%), koji je ujedno i najbolje ostvareni rezultat rada, u odnosu na prethodne izvještajne godine.